

Mariana Llanos

Das neue Profil des Staates und der öffentlichen Verwaltung

1. Einleitung

Nach seinem Wahlsieg im Juli 1989 löste der Kandidat der Peronistischen Partei (*Partido Justicialista*), Carlos Menem, seinen Vorgänger Raúl Alfonsín von der Radikalen Partei (*Unión Cívica Radical*) im Amt des argentinischen Staatspräsidenten ab und wurde so zum zweiten Präsidenten des demokratischen Regimes seit dessen Wiedereinführung im Jahr 1983. Es war ein historischer Augenblick für das argentinische Volk, hatte es doch seit 1916 keine Amtsübergabe an die aus Wahlen siegreich hervorgegangene Oppositionspartei gegeben, ohne dass das Militär sich einschaltete. Der Ernst der sozioökonomischen Probleme, mit denen das Land zur Zeit der Machtübergabe zu kämpfen hatte, warf jedoch einen Schatten über die transzendente politische Bedeutung, die dieser Moment für die junge Demokratie hatte. Tatsächlich wurde die Amtsübergabe vorgezogen (sie fand fünf Monate früher als von der Verfassung vorgesehen statt), inmitten eines Klimas der allgemeinen Verzweiflung und Verunsicherung in der Bevölkerung, das der Ausbruch der Hyperinflation verursacht hatte.

Unter dem Druck der wirtschaftlichen Situation kündigte die neue peronistische Regierung drastische Maßnahmen zur Bewältigung der Krise an: Einerseits ein Maßnahmenpaket zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage und andererseits ein ehrgeiziges Programm struktureller Reformen, das die Privatisierung öffentlicher Unternehmen, eine Steuerreform und die Öffnung der Wirtschaft vorsah. Um den wirtschaftlichen Kurs zu bestätigen, wurde der Industrielle Miguel Roig, Vorstandsmitglied des Industrie-Konzerns Bunge & Born, an die Spitze des Wirtschaftsministeriums berufen. Das Maßnahmenpaket basierte auf einer Analyse, wonach die Gründe für den Inflationsdruck mit einem durch den Staat geförderten Modell der Entwicklung "nach innen" zusammenhingen, ein Modell, das nicht nur die einheimische Industrie davor bewahrt hatte, sich der internationalen Konkurrenz stellen zu müssen, sondern auch eine Ausblutung der Staatsfinanzen durch die Staatsbetriebe und Subventionen an Privatunternehmen hervorgerufen hatte.

Daher zielte die neue Wirtschaftspolitik darauf ab, das seit Jahrzehnten verfolgte, auf staatlichem Interventionismus und staatlich geschütztem Kapitalismus beruhende Wachstumsmodell abzulösen, indem sich der Staat aus der Wirtschaft zurückzog, sowohl in seiner Eigenschaft als Unternehmer als auch als Marktregulierer.

Dieser Vorschlag zu Strukturreformen, der unter dem Druck der Krise von 1989 konzipiert wurde, sollte umfassend und schnell in den neunziger Jahren umgesetzt werden, unter der Führung eines peronistischen Präsidenten, derjenigen Regierung, von der man dieses am wenigsten erwartet hätte. Mit anderen Worten: Präsident Menem gab während dieser Jahre den Anstoß zu tiefgreifenden Veränderungen im Staat und in der herkömmlichen Wirtschaft, die die historischen Tendenzen umkehrten und den Präferenzen des Peronismus für staatliche Intervention, Importsubstitution sowie Umverteilungs- und Expansionspolitik offen widersprachen. Die Reichweite der während der neunziger Jahre durchgeführten Veränderungen und ihre Auswirkungen insbesondere in Bezug auf die Funktionen und Kapazitäten des argentinischen Staates sollen im Verlauf der folgenden Seiten untersucht und ausgewertet werden. Im ersten Abschnitt werden die Schwierigkeiten und Probleme des Staates der achtziger Jahre zusammengefasst. Der zweite Abschnitt zeigt die allgemeinen Züge der Politik des Strukturwandels, wie sie durch die Regierung Menem implementiert wurde. Der dritte Abschnitt beschreibt den politischen Prozess der Implementierung, d.h., wie diese politischen Maßnahmen in die Praxis umgesetzt wurden. Im letzten Abschnitt werden die positiven und negativen Auswirkungen dieses Prozesses bewertet.

2. Der argentinische Staat im Jahre 1989

Als am Ende der achtziger Jahre die Strukturreformen in Argentinien auf die Tagesordnung gesetzt wurden – in der letzten Etappe der Amtszeit Alfonsíns zunächst zögernd, dann sehr energisch mit dem Amtsantritt Menems – war Argentinien nicht das einzige Land, das sich in einem Reformprozess befand. Seit Mitte der achtziger Jahre beherrschte das Thema Strukturreformen die Agenda der lateinamerikanischen Regierungen. Diese Reformen zielten auf die radikale Veränderung der wirtschaftlichen Institutionen ab, wie sie seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges vorherrschten. Die Reformpolitik erhielt vor allem angesichts der internationalen Schuldenkrise von 1982 eine höhere Priorität, denn von diesem Zeitpunkt an setzte der Anstieg der internationalen Zinssätze und der Währungsverfall die hoch verschuldeten latein-

amerikanischen Länder heftigen makroökonomischen Turbulenzen aus. Um diese Schwierigkeiten zu bewältigen, entwarfen die Regierungen eine Reihe von aufeinander folgenden kurzfristigen Anpassungs- und Stabilisierungsplänen, die sich über kurz oder lang jedoch als unzureichend erwiesen und deutlich machten, dass grundlegendere Lösungen in Angriff genommen werden mussten. Gleichzeitig setzte sich in den internationalen Kreditanstalten (Weltbank, Internationaler Währungsfonds) und in den Regierungen der Gläubigerländer der neolibérale Denkansatz durch und verdrängte die in den siebziger Jahren vorherrschenden etatistischen Ideologien. So wurde das Ungleichgewicht der lateinamerikanischen Volkswirtschaften mit dem vom Staat geförderten, auf den inländischen Markt ausgerichteten Entwicklungsmodell in Verbindung gebracht, mit der Folge, dass die finanzielle ausländische Unterstützung fortan von der gleichzeitigen Einführung entsprechender, diesem Modell zuwiderlaufender Reformen abhängig gemacht wurde.¹

In Argentinien wurde eine umfassende Reform des Wirtschafts- und Staatsmodells erst nach der Hyperinflationskrise von 1989 in Betracht gezogen. Die Hyperinflation war der dramatische Höhepunkt eines langen wirtschaftlichen Verfallsprozesses, der durch die Schuldenkrise von 1982 beschleunigt worden war. Schon seit langem dienten Geldemission und Verschuldung dazu, die wirtschaftliche Kluft zu überbrücken, die durch die Diskrepanz zwischen dem Umfang der vom Staat übernommenen Pflichten und Funktionen und seinem Unvermögen, diesen gerecht zu werden, entstanden war. Tatsächlich versuchte der Staat im Laufe des Jahrhunderts mindestens drei gesellschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden: Erstens stellte er die unentbehrlichen Güter bereit, zweitens machte er sich zum Garanten für Vermögensbildung, ein hohes Beschäftigungsniveau und die Auslastung der Wirtschaft. Drittens übernahm er die Verantwortung für mehr soziale Gleichheit und Integration (Gerchunoff/Torre 1989: 7-10). Die sukzessive Übernahme dieser Funktionen war begleitet von zunehmenden sozialen Konflikten und andauernder politischer Instabilität. Aus diesem Grund verlor der Staat, der im Zentrum dieser Konflikte stand, nach und nach seine Autonomie und die Fähigkeit zur Steuerung der Politik. Die Schwäche des Staates gegenüber den verschiedenen sozialen Gruppierungen, der Wirtschaft und dem Militär äußerte sich auf mehrfache Weise: Einerseits kam sie in

¹ Die Bibliographie, die die internationale Dimension der Anpassungsprozesse in Lateinamerika untersucht, ist sehr umfangreich. Die folgenden Autoren eignen sich für eine erste Annäherung: Edwards (1995); Haggard/Kaufmann (1995); Haggard/Kaufmann (eds.) (1992); Mosley/Harrigan/Toye (1995); Nelson (1994); Williamson (1993).

häufigen und umfangreichen Steuernachlässen, in der Bevorzugung bei den öffentlichen Ausgaben und in allen möglichen Formen des Ausgleichs für verschiedene Sektoren zum Ausdruck, die die Staatsfinanzen schließlich aus dem Gleichgewicht brachten. Die Inflation und die öffentliche Verschuldung waren die typischen Instrumente dieses Staates, der nicht in der Lage war, Ressourcen zu mobilisieren und die Lasten unter den Sektoren der Gesellschaft neu umzuverteilen.

Andererseits zeigte sich die Schwäche des argentinischen Staates in der unzureichenden Leistungsfähigkeit seiner Staatsbetriebe. Die öffentlichen Unternehmen waren seit den vierziger Jahren das Hauptinstrument des Staates zur Generierung von Investitionen und Kapitalbildung gewesen. Aus diesem Grund waren in fast allen Wirtschaftszweigen Staatsbetriebe zu finden. Der Staat kontrollierte die gesamte Produktion und Distribution von Strom und Gas, zwei Drittel der Erdölförderung, fast alle Aktivitäten auf dem Kommunikationssektor (Post, Telefon, Satellitenverbindungen, Telex, Häfen, Eisenbahn, die Hälfte des Luft- und Wassertransports). Auch kontrollierte er die Stahlproduktion, die Chemie- und die Rüstungsindustrie. Darüber hinaus besaß er Banken, Finanzinstitute und Versicherungen. Zu Beginn der achtziger Jahre gab es zwischen 900 und 1.000 Unternehmen, die ganz oder teilweise dem Staat angehörten, wenn auch nur 14 davon (z.B. die staatliche Erdölförderung (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*), die Elektrizitätswerke (*Segba*), die Erdgasförderung (*Gas del Estado*), die staatliche Fluggesellschaft (*Aerolíneas Argentinas*) zwischen zwei Drittel und drei Viertel der gesamten staatlich gesteuerten Wirtschaftsaktivität darstellten (Magheritis 1999: 123). Diese Unternehmen krankten stets an großen finanziellen Problemen, die in erster Linie darauf zurückzuführen waren, dass die Unternehmen aus ihrer ursprünglichen Rolle als wirtschaftliche Institutionen in die des politischen Instruments abgeglitten waren. So boten die öffentlichen Unternehmen Raum für viele Formen wirtschaftlicher Vorzugsbehandlung: Subventionierte Versorgung der nationalen Privatunternehmen, geschützte Märkte für die Produkte der Privatunternehmen, vielfältige Gelegenheiten zur Arbeitsplatzbeschaffung und wirtschaftliche Möglichkeiten für die Randgebiete des Landes. Aus diesem Grund wurden Effizienz und Maximierung der Ergebnisse selten als Unternehmensziele in Betracht gezogen. Statt dessen erfuhren die Unternehmen fortschreitende Bürokratisierung, exzessive Kapitalisierung und Überbeschäftigung und arbeiteten in einem verzerrten Preisgefüge (CEPAL 1994: 15), mit dem Ergebnis, dass die Produktivität und die Qualität der Dienstleistungen sehr zu wünschen übrig

ließen und die Unternehmen schließlich zu einer schweren Last für den Staatshaushalt wurden.

Auch in der Entwicklung der zentralen öffentlichen Verwaltung zeigte sich die Schwäche des Staates. Wie der Produktionsapparat, wurde auch die öffentliche Verwaltung in den achtziger Jahren häufig als überdimensioniert, schwach und wenig effizient bezeichnet. Tatsächlich stiegen die Kopfzahlen über Jahre hinweg stetig an, bis sie im Jahre 1990 die Zahl von 600.000 Beschäftigten erreichten. Zu diesem Zeitpunkt fiel das Lohnniveau von 5,8% des BIP in den Jahren 1973-1974 auf 3,1% (Domeniconi et al. 1992: 10-11).² Der Lohnverfall hatte negative Auswirkungen auf die Motivation der Beschäftigten, das Halten von qualifiziertem Personal und die Prämierung von verantwortungsvollem Handeln wurden zu einem ernststen Problem. Auch wurde die Bereitschaft zu korruptem Verhalten oft durch den Lohnverfall begünstigt (Rojo/Canosa 1992: 30). Diese Personalsituation, summiert zu der Vermehrung und Überlagerung von Entscheidungsgremien und einer exzessiv reglementarischen Organisationskultur, untergruben schließlich die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsfunktionen. So wurde die Fähigkeit des Staates zur Steuereintreibung noch weiter geschwächt und seine Durchsetzungskraft bei der Einführung öffentlicher, politischer Maßnahmen schwer angeschlagen.

Aufgrund der dargestellten Tatsachen kann behauptet werden, dass die Hyperinflationskrise von 1989 den Zusammenbruch eines Staates offenbarte, der vielfältige Funktionen und Verpflichtungen auf sich genommen hatte und der nach und nach seine Autonomie und damit die Fähigkeit verloren hatte, diesen gerecht zu werden – bis zu dem Punkt, da er nicht mehr in der Lage war, die nationale Währung aufrecht zu erhalten und jene ökonomischen Variablen zu kontrollieren, die das eigene Handeln betrafen (O'Donnell 1994: 175; Palermo/Novaro 1996: 85-94; Waldmann 1997).

3. Wirtschaftliche Stabilisierung und Strukturreformen

Die Einführung der Strukturreformen von 1989 stand ganz unter dem Zeichen des Zusammenbruchs der Staatsfinanzen. Die Strukturreformen wurden angesichts der zwingenden Notwendigkeit konzipiert, den Staatshaushalt ins Gleichgewicht zu bringen. So lag die höchste Priorität bei der Einführung

² Wie diese Autoren zeigen, erreichte die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor insgesamt 938.182 im Jahre 1990, davon entfielen 601.903 auf die zentrale Verwaltung, 302.879 auf Staatsunternehmen und 33.400 auf das öffentliche Bankensystem.

der Reformen in erster Linie darin, das Defizit im Staatshaushalt zu reduzieren und der Inflation Einhalt zu gebieten und nicht in der langfristigen Steigerung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, wie man es normalerweise bei Strukturreformen erwartet. Gleichzeitig mit der Umsetzung dieser Reformen versuchte die Regierung vergeblich, die Wirtschaft zu stabilisieren. Mit einer Wirtschaftspolitik, die Preiskontrollen und das tägliche Bemühen um die Reduzierung des Haushaltsdefizits umfasste, konnte die Regierung Menem zuerst einen gewissen Erfolg verzeichnen und die Inflation aufhalten. Jedoch war dieser Erfolg nur von kurzer Dauer. Der Hyperinflation von 1989 sollten zwei weitere Perioden sehr hoher Inflationsraten folgen, die die Wirtschaft während der ersten anderthalb Jahre der Regierung erschütterten. Während dieser Zeit versuchten drei Wirtschaftsminister verschiedene Methoden zur Kontrolle und Stabilisierung.³ Die Ansätze der ersten beiden, Rapanelli (Unternehmer der Bunge & Born-Gruppe) und González (ein Finanzfachmann und enger Freund Menems), scheiterten, woraufhin die wirtschaftliche Lage Anfang 1991 nicht nur durch Rezession gekennzeichnet war, sondern auch durch den drohenden dritten Ausbruch der Hyperinflation. Diese Situation führte zu einem weiteren Wechsel in der Führung des Wirtschaftsministeriums mit der Berufung Domingo Cavallos.⁴

Der Amtsantritt Cavallos an der Spitze des Wirtschaftsministeriums und die Umsetzung seines Konvertibilitätsplans brachten endlich einen Ausweg aus der wirtschaftlichen Instabilität. Das Programm wurde im März 1991 gestartet und war eine grundlegende Veränderung gegenüber den vorhergegangenen Stabilisierungsplänen, weil es darauf abzielte, ein dauerhaftes Währungs- und Wechselkurs-System zu schaffen. Einerseits schuf man eine konvertierbare Währung auf der Grundlage der Gleichwertigkeit von US-

³ Eigentlich waren es vier Minister, denn Rapanelli folgte Miguel Roig, der bereits von Menem bei dessen Amtsantritt berufen worden war, jedoch eine Woche nach Aufnahme der Funktionen verstarb.

⁴ Der Plan Rapanelli begann zu scheitern, als die Regierung versuchte, mit Steuererhöhungen die öffentlichen Konten aufzubessern und sich zeigte, dass die Besetzung der Position des Wirtschaftsministers mit einem Unternehmer die Position der Regierung gegenüber der Unternehmerschaft schwächte. Mit der folgenden Benennung des Wirtschaftsministers versuchte die Regierung, mehr Aktionsspielraum zu erreichen. Minister González gab den Wechselkurs frei (*floating exchange rate*), ordnete die Umwandlung von Bankdepots in staatliche Festanlagen in US-Dollar mit zehn Jahren Laufzeit (Plan Bonex) an und begrenzte staatliche Ausgaben strikt auf die vorhandenen Ressourcen. Diese Maßnahmen wirkten sich positiv aus, riefen aber eine Rezession hervor und waren keine langfristige Finanzpolitik, so dass nach kurzer Zeit eine erneute Hyperinflation zu befürchten stand. Über die Wirtschaftspolitik der ersten Amtszeit Menems siehe z.B. Canitrot (1994); Canitrot/Sigal (1994); Damill/Frenkel (1993); Gerchunoff/Torre (1996).

Dollar und argentinischem Peso und legte fest, dass die Zentralbank eine Devisenreserve anzulegen hatte, welche die im Umlauf befindliche Geldmenge völlig abdeckte. Damit untersagte der Plan die Geldemission zur Finanzierung des Haushaltsdefizits ohne entsprechende Rückdeckung. Andererseits wurde der Plan gesetzlich sanktioniert, um mit noch mehr Nachdruck zu betonen, dass die Verpflichtung der Regierung zu Disziplin in Finanz- und Währungsfragen keine vorübergehende Erscheinung war. Die Ergebnisse waren positiv. Die Inflation ging langsam, aber anhaltend zurück. Die ausgezeichneten Ergebnisse in Hinblick auf die Inflation führten zu einer Periode steigender Nachfrage. Zwischen 1991 und 1994 stieg das BIP auf 7,7% p.a., der Verbrauch stieg um 40%. Eine ähnliche Tendenz konnte bei den Investitionen in Maschinen und Ausrüstung beobachtet werden, welche auf Grund der Krise lang aufgeschoben worden waren. Die neuen Wirtschaftsindikatoren führten zu mehr Vertrauen, ausländisches Kapital floss ins Land und die Regierung erreichte es, einen Kredit des IWF zu bekommen und die Neuverhandlung der Auslandsschulden im Rahmen des Brady-Plans zu beginnen.

Die Konvertibilität führte zu einer Veränderung des Kontextes, in dem die Strukturreformen bis dahin formuliert worden waren. Dank der wirtschaftlichen Stabilität konnten die Reformen jetzt von einer ausschließlich volkswirtschaftlichen Ausrichtung abweichen und andere Ziele in Angriff nehmen,⁵ jedoch ohne deshalb ihren Schwerpunkt zu ändern. Die Verpflichtung, Abwertung und Geldemission zu vermeiden, verlangte nach anderen Finanzierungsmöglichkeiten für die nach wie vor unausgeglichene Staatskonten. Es gab neue Anreize, mit der Neudefinition der staatlichen Funktionen und Handlungsbereiche fortzufahren.⁶ Das Resultat war, dass sich während der ersten Amtsperiode Menems, sowohl in Zeiten der Instabilität wie auch der Stabilität, die Reformen über den Großteil des Staates ausbreiteten und die Besitzverhältnisse in den öffentlichen Unternehmen, die Regulierung der Wirtschaft und die öffentliche Verwaltung veränderten.

Das Privatisierungsprogramm zeichnete sich durch seine Schnelligkeit (der größte Teil des Programms wurde in nur vier Jahren konkretisiert), und durch seine Undifferenziertheit aus (obwohl die Regierung anfangs einige Bereiche priorisierte, erstreckte sich das Programm bald über alle Sektoren

⁵ Dieser Punkt wird in den nächsten Abschnitten behandelt.

⁶ Die Privatisierungen beispielsweise halfen dem Konvertibilitätsprogramm, indem sie die notwendigen Einkünfte erzeugten, die die öffentlichen Konten durch den Verkauf von Aktiva des Staates ausglich.

zugleich und bedeutete generell, dass der Staat sich ganz aus den betreffenden Aktivitäten zurückzog.) Aus diesem Grund ist das Privatisierungsprogramm Argentiniens als "eines der weitestgehenden und raschesten der westlichen Hemisphäre" (Die Weltbank 1993: ix) und als eines der "ehrgeizigsten und schnellsten der seit Ende der siebziger Jahre von Volkswirtschaften in Angriff genommenen Strukturreform-Programme" (Gerchunoff/Cánovas 1995: 486) bezeichnet worden.

Als Ergebnis dieses von Menem unternommenen radikalen Privatisierungsprogramms werden heute die ehemaligen Staatsunternehmen von in- oder ausländischen Investoren betrieben.

1990 wurden Fernsehkanäle, Unternehmen der Petrochemie, eine Eisenbahnlinie, das staatliche Telekommunikations-Unternehmen, die staatliche kommerzielle Luftfahrt sowie einige Bereiche der Erdölförderung in private Hände übergeben und die Autobahnen mit dem größten Verkehrsaufkommen in Konzession gegeben und mit Autobahngebühren belegt. 1991 wurde die Veräußerung der Erdölvorkommen fortgesetzt. Im Laufe des Jahres 1992 wurden Unternehmen der Stahlindustrie, die Elektrizitätswerke, die Wasserwerke und Abwasserentsorgung, die Gaswerke, weitere Eisenbahnlinien, die Untergrundbahn von Buenos Aires und weitere Erdölbereiche privatisiert. 1993 wurde die staatliche Erdölförderung privatisiert, die Einfallstrassen nach Buenos Aires konzessioniert und mit Autobahngebühr belegt und die Privatisierung von Kraftwerken fortgesetzt (Gerchunoff/Cánovas 1995: 486).

Zwischen 1994 und 1995 wurden das Rentensystem, die Nationale Spar- und Versicherungskasse, sowie weitere Petrochemie-, Elektrizitäts-, Gas-, Transport- und Verteidigungsunternehmen privatisiert. Die Privatisierung der Post, der Flughäfen und der Atomkraftwerke wurde in den folgenden Jahren beschlossen und umgesetzt.

Wie im Fall der Privatisierungen waren auch die Veränderungen im Bereich der Deregulierung der Wirtschaft schnell und tiefgreifend. Über eine breitgefächerte Deregulierung in den Märkten der Güter, Dienstleistungen und Produktionsmittel suchte die Regierung eine Korrektur der entsprechenden Preise sowie ein transparentes und effizientes Funktionieren der Zuteilung von Ressourcen und der Preisbildung zu erreichen.⁷ Ein weiteres mit den Deregulierungsmaßnahmen verfolgtes Ziel war die Aufbesserung der Staatsfinanzen durch Einsparungen aus der Abschaffung der öffentlichen Regulierungsämter, der Subventionen und Bevorzugungssysteme. Unter den bis zu diesem Zeitpunkt existierenden staatliche Regulierung betreffenden Maßnahmen traten besonders hervor: Die Abschaffung jeglicher Gesetzge-

⁷ Zur Politik der Deregulierung siehe Rojo/Canosa (1992).

bung, die die Märkte der regionalen Landwirtschaft (Wein, Mate-Tee) und das In- und Auslandsgeschäft der traditionellen Landwirtschaftserzeugnisse (Getreide, Fleisch) regulierte; die Auflösung der zehn Ämter, die bis dahin für die Verwaltung der nun abgeschafften Regulierung zuständig waren (darunter die für die Kontrolle der Getreide-, Fleisch-, und Fischwirtschaft zuständigen Ämter); die Abschaffung von Förderprogrammen für einzelne Sektoren der Industrie wie die Stahlerzeugung, die Straßenbaumaschinen und die Luftfahrt.⁸

Im Gegensatz zur der Radikalität und Irreversibilität, mit der die Regierung die Reformen in Bereichen der Privatisierung und Deregulierung betrieb, schritt die Reform der öffentlichen Verwaltung nicht linear voran. Das Programm der Verwaltungsreform – das die nationale Exekutive, also die Präsidentschaft und die acht Ministerien mit ihren dezentralen Organen betraf – hatte zwei aufeinanderfolgende Ziele (Domeniconi et al. 1992: 13).⁹ Das erste war es, die öffentlichen Ausgaben zu reduzieren und das Haushaltsdefizit auszugleichen. Dazu wurde die Vereinfachung und Rationalisierung von Verwaltungsstrukturen, die Senkung der Kopfzahlen im öffentlichen Dienst, die Übergabe von Behörden an die Provinzen, die Vergabe in Konzession und Privatisierung von Dienstleistungen, die Verbesserung der Ressourcenverwaltung und die Stärkung der Steuerbehörden angeordnet.¹⁰ Das zweite Ziel stand in Verbindung mit der Stärkung der Institutionen und der Effizienz der Verwaltung, mit Maßnahmen wie der Vereinfachung von Regelungen und Abläufen in der Verwaltung, der informationstechnischen Modernisierung und der Anhebung des Niveaus im Personalbereich durch neue Auswahlmechanismen und gehaltlicher Gleichstellung mit Führungspositionen im Privatsektor.

Jedoch wurden diese Ziele nur zum Teil erreicht und in einigen Fällen wurde bereits Erreichtes sogar wieder zunichte gemacht. Einerseits hatte die so umfangreiche Dezentralisierung, deren Ziel es war, die Effizienz zu erhöhen und die Verwaltung zu demokratisieren, indem man sie an die entsprechenden lokalen Gegebenheiten anpasste, keine wirtschaftliche Rücken-

⁸ Die Liberalisierungsmaßnahmen erreichten – wenn auch mit unterschiedlichem Resultat – ebenfalls den internationalen Handel sowie den Kapital- und den Arbeitsmarkt.

⁹ Das Programm der Verwaltungsreform beinhaltete nicht das öffentliche Bankensystem, die öffentlichen Unternehmen und den Nationalen Rechnungshof.

¹⁰ 1990 zählten die Steuerbehörden 22.000 Mitarbeiter, das bedeutet, weniger als 4% der gesamten öffentlichen Verwaltung. Dies ist ein weiterer Ausdruck dafür, unter welchen Schwierigkeiten die Regierung die Steuereintreibung durchführte (siehe Domeniconi/Gaudio/Guibert 1992: 15).

deckung. Tatsächlich schienen die Einsparungen bei öffentlichen Ausgaben der Zentralverwaltung der vorherrschende Beweggrund für die Übergabe der Hoheit in Fragen der Gesundheit und Bildung an die Provinzen zu sein. Die erzielten Ergebnisse waren je nach Region sehr unterschiedlich, jedoch im Allgemeinen unbefriedigend. Andererseits, nachdem die Regierung es bis 1992 geschafft hatte, das Personal um 30% zu reduzieren, indem Staatssekretariate, Untersekretariate und Direktionen gestrichen wurden, konnte von diesem Zeitpunkt an das Gegenteil beobachtet werden: Neue Körperschaften wurden geschaffen, Personal wurde aufgebaut und zivile Dienste politisiert (Orlansky 2000). In diesem Sinne haben die Fortschritte auf dem Gebiet der volkswirtschaftlichen Stabilität nicht dazu beigetragen, die Reform der zentralen Verwaltung voranzutreiben, wie es mit anderen Aspekten der Struktur-reformen geschehen war, sondern eher dazu, ihre Ziele zu verwischen und in der Priorität zurück zu stellen. Ein Beweis dafür liegt darin, dass die Regierung beschloss, diese Ziele mit der "Zweiten Staatsreform" zu Beginn der zweiten Amtszeit Menems wieder neu aufzulegen, womit im Grunde genommen versucht werden sollte, die eigenen Fehler auszubessern und die Verwaltungsstrukturen, die seit 1991 aufgebaut worden waren, abzuschaffen.¹¹ Auch die Ergebnisse dieser Reform sollten ambivalent bleiben.

Um die Reichweite der Staatsreform in Argentinien verstehen und ihre Ergebnisse bewerten zu können, muss zuerst die Politik hinter den Reformen, das heißt, die Beweggründe der Regierung, sich ein Projekt dieser Art vorzunehmen, und die ihre Umsetzung begleitenden politischen Prozesse untersucht werden. Dies ist das Thema des nächsten Abschnitts.

4. Der politische Prozess der Strukturreformen

Als Menem 1989 die Präsidentschaft antrat, hatte er praktisch keinen Entscheidungs-Spielraum über die Art des Wirtschaftsprogramms, das seine Regierung verfolgen würde. Die Hyperinflationskrise zeigte die zwingende Notwendigkeit, dass dieses Programm darauf ausgerichtet sein musste, das Gleichgewicht in den öffentlichen Finanzen wieder herzustellen. Ebenso deutlich war geworden, dass es unmöglich werden würde, ohne das Wohlwollen der wichtigsten Akteure der Wirtschaft zu regieren, deren enorme Vetomacht in wirtschaftlichen Fragen dramatisch zu Tage getreten war. So kündigte Menem die Einführung eines Marktreformprogramms an, des einzigen Programms, das es gestatten würde, aus der Finanzkrise auszubrechen

¹¹ Oscar Oszlak zitiert bei Repetto (1998: 17).

und das in Unternehmerkreisen auf Sympathie stieß, womit der Verlust an Regierbarkeit neutralisiert und Vertrauen bei den in- und ausländischen Investoren aufgebaut werden konnte.¹²

Ein derartiges Programm war jedoch der bisherigen politischen Laufbahn Carlos Menems diametral entgegengesetzt und stand in offenem Widerspruch zu den wirtschaftlichen Anschauungen des Peronismus, zu der sozialpolitischen Zusammensetzung der peronistischen Basis und, schließlich, zu den Wahlkampfversprechen. Aus seiner Zeit als Gouverneur der Provinz La Rioja war Menem für einen feudalen Regierungsstil mit einer Politik von populistischem Zuschnitt bekannt. Die vagen Wahlversprechen aus der Präsidentschaftskampagne 1989 (zusammengefasst als *salario* – massive Lohnerhöhungen – und “Produktionsrevolution”)¹³ hatten nur dazu beigetragen, das Klima der Verunsicherung zu verstärken, das den Ausbruch der Hyperinflation prägte. So sah sich Menem, als er den wirtschaftspolitischen Kurswechsel ankündigte, offenen Anschuldigungen des “politischen Opportunismus” (Canitrot 1994) und einer “Frage der politischen Glaubwürdigkeit”¹⁴ gegenüber. Diese Tatsache ist sehr wichtig, um den Grund für die Radikalität, die die Wirtschaftsreformen Menems annahmen, verstehen zu können. In der Tat bewegte eine echte Staats- und Wirtschaftskrise den Präsidenten dazu, drastische Entscheidungen zu treffen. Aber die Not, Glaubwürdigkeit gegenüber der Geschäftswelt gewinnen zu müssen, ließ ihn noch einen Schritt weiter gehen: Menem machte eine abrupte Zäsur zwi-

¹² Die langjährigen Sympathien des Unternehmertums für im Allgemeinen liberale Ideen stimmten nicht unbedingt mit dessen konkreten Handlungsweisen überein. In der Tat war die Unterstützung des von Menem eingeschlagenen Kurses zuerst eher rhetorisch als praktisch. Das Unternehmertum (dessen Interessen schon immer sehr heterogen und unterschiedlich waren) hegte Sympathie für Veränderungen, die der Wirtschaft Stabilität bringen würden, jedoch bedeuteten diese Veränderungen für viele von ihnen auch das Ende der Vorteile und des Schutzes, den sie unter dem alten Staatsmodell genossen hatten. Daher war die Unterstützung am Anfang diffus, während in der Praxis spekulatives Verhalten und wenig Kooperationsbereitschaft vorherrschten. Mit der Zeit erreichte die Regierung die konkrete Unterstützung der wichtigsten wirtschaftlichen Gruppierungen, nachdem sie aufgezeigt hatte, welche großen Investitionsmöglichkeiten und besonderen Vorteile wie zum Beispiel ein radikales Privatisierungsprogramm sie anbieten konnte. Zu diesem Thema können die Arbeiten von Corrales (1998), Margheritis (1999), Palermo und Novaro (1996) konsultiert werden.

¹³ Der *salario* wurde erklärt als massive Lohnerhöhungen, die dazu dienen würden, den Konsum des Volkes zu erhöhen, und damit die Produktion anzukurbeln. Die Wahlversprechen enthielten auch die Forderung nach einer Stundung der Tilgung der Auslandsschulden und die bevorstehende Zurückgewinnung der Falkland-Inseln.

¹⁴ Das Problem der politischen Glaubwürdigkeit Menems wird behandelt bei Gerchunoff/Torre (1996); Palermo/Novaro (1996); Torre/Palermo (1992).

schen Vergangenheit und Gegenwart, verdrängte seine Partei aus der Führung der Wirtschaft und machte die Durchführung rascher und tiefgreifender Strukturreformen zu seinem wichtigsten Anliegen.¹⁵

Die starke Motivation und der Reformwille des Präsidenten wurden begleitet durch das außergewöhnliche, Veränderungen begünstigende Klima, das aus der Krise und dem Beginn einer neuen Präsidentschaft entstanden war. Es ergab sich so eine überwältigende Kombination, die politische Ergebnisse (*policy results*) von großer Tragweite mit sich brachte: Einerseits eine Regierung, die entschlossen war, das Staats- und Wirtschaftssystem tiefgreifend zu verändern (aus Gründen, die mit dem eigenen politischen Überleben gekoppelt waren) und andererseits, politische und institutionelle Umstände, die diese Veränderungen begünstigten. Wie Palermo und Novaro (1996: 118) aufzeigen:

Die zentralen Züge der galoppierenden Krise, insoweit sie den Kontext für die Formulierung einer Regierungsstrategie darstellen, sind so wie die beiden Seiten einer Münze: Die Weite des politischen Manövrierspielraums neben den engen Freiheitsgraden für eine Kursfestlegung.

Wenn auch die Krise nicht allzu viel Spielraum bei der Entscheidung über die Staatspolitik gelassen hatte, so hatte sie doch der Regierung die nötigen Machtbefugnisse an die Hand gegeben, ihren Plan zu starten. Einerseits konnte die Regierung auf die günstige öffentliche Meinung zählen. Wie die Umfragen gezeigt haben, konnte Menem nach der Ankündigung seines Plans im Juli 1989 seine 47,5% der Stimmen bei der Präsidentschaftswahl auf eine Zustimmungsrate von 82% bei einer Meinungsumfrage steigern.¹⁶ Obwohl es sich um Reformen handelte, die hohe soziale Kosten verursachten, hatte die lange Wirtschaftskrise, schließlich noch verstärkt durch die Hyperinflation, die Forderungen nach Veränderung und wirtschaftlicher Regierbarkeit als Ausweg aus der unerträglichen Situation laut werden lassen. Auch war die Unglaublichkeit des etatistischen und protektionistischen Modells bis zu jenen Schichten der Bevölkerung durchgedrungen, die außer dem allgemeinen Wirtschaftsrückgang auch die Konsequenzen der Einsparungen des vergangenen Jahrzehnts am eigenen Leib zu spüren be-

¹⁵ Menem entschied sich bei den Schlüsselfunktionen der Wirtschaftsreformen für Besetzungen mit starkem Symbolcharakter, so wie die weiter oben bereits behandelte Designierung eines Vertreters des multinationalen Konzerns Bunge & Born an die Spitze des Wirtschaftsministeriums, oder die Ernennung des Parteichefs der UceDé (eine Partei, die immer die Fahnen des wirtschaftlichen Liberalismus hochgehalten hatte), Alvaro Alsogaray, als Präsidentschaftsberater für die Angelegenheiten der Auslandsschulden.

¹⁶ Meinungsumfrage des *Estudio Sociológico y Político Mora y Araujo*.

kommen hatten – wie z.B. den Qualitätsverlust der öffentlichen Dienste und deren steigende Preise. Daher fand Menem Ansporn zum Aufbau einer ihn stützenden Koalition, basierend auf dem Rückhalt im Volk und den Kräften, die die wirtschaftlichen Variablen kontrollierten.

Andererseits sah sich Menem auch keinen größeren politischen Widerständen gegenüber. Die schwierigen Umstände, in denen sich die Machtübergabe vollzog, führten zu einem Abkommen zwischen den Mehrheitsparteien, das Regeln für die Zeit der Kohabitation der Parteien einschloss. So willigte der gewählte Präsident Menem in einen vorgezogenen Amtsantritt ein (im Juli statt im Dezember 1989), und erreichte im Gegenzug die Verpflichtung der Radikalen Partei, im Kongress die Verabschiedung der Wirtschaftsgesetze zu ermöglichen, die die neue Regierung in den ersten Monaten ihres Mandats vorlegen würde. Auf diesem Wege sah Menem sich durch die Bildung einer breiten Mehrheit begünstigt (die seine eigene Partei, die Radikale Partei sowie einige Minderheitsparteien einschloss), die, wie im nächsten Absatz zu sehen sein wird, die Durchsetzung der für die Wirtschaftsreform unerlässlichen Gesetzgebung zuließ.

Nach dem Ablauf der Monate der Kohabitationsperiode (im Dezember 1989, als die Abgeordnetenversammlung entsprechend der Wahlergebnisse dieses Jahres neu besetzt wurde) sah sich die Regierung weiterhin von einer ihr geneigten Zusammensetzung des Kongresses begünstigt, da sie auf die Unterstützung durch die eigene Partei und die Schwäche der Opposition zählen konnte.¹⁷ Überraschend für viele, führte die ideologische Wende und die neue Politik der Allianzen Menems nicht zum Rückzug der alten Basis der peronistischen Bewegung aus Partei und Gewerkschaften. Die Führungsposition Menems, die zuerst in den parteiinternen Wahlen von 1988 und später in einer Reihe von Wahlsiegen legitimiert worden war, gewährte ihm große Entscheidungsfreiheit, besonders zu Beginn seiner Regierungszeit.¹⁸ Währenddessen war die Radikale Partei über lange Zeit hinweg nicht in der

¹⁷ Zu den Beziehungen zwischen Präsident und Kongress während der Regierung Carlos Menem, besonders in Bezug auf die Privatisierungspolitiken siehe Llanos (1998).

¹⁸ Obwohl die Prozesse der Strukturreformen und der wirtschaftlichen Restrukturierung eine offene Herausforderung der institutionellen Einflussnahme der Gewerkschaften darstellten, war deren Opposition gegen die Regierung Menem sehr begrenzt. Durch die peronistische Identität der Arbeiterbewegung hatte die Regierung keine größeren Widerstände aus deren Reihen zu befürchten. Unter den wenigen oppositionellen Gewerkschaften traten die Lehrgewerkschaft (CTERA) und die Gewerkschaften der öffentlichen Angestellten (ATE) hervor. Über die Haltung der Gewerkschaften gegenüber den strukturellen Umwandlungen siehe Murillo (1997).

Lage, sich durch für sie günstige Wahlergebnisse zu einer Bedrohung für die Regierung zu entwickeln. Das dramatische Ende der Regierung Alfonsín ließ die Radikale Partei in der öffentlichen Meinung als direkt verantwortlich für das wirtschaftliche Debakel verbleiben und führte zu einer parteiinternen Krise, die ihr das Handeln in der Opposition erschwerte. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Regierung nach Überwindung des die politische Kooperation fördernden Krisenkontexts die anfangs breite Manövrierfähigkeit eingebüßt hatte, jedoch weiterhin über erhebliche Handlungskapazitäten verfügte.

Die erste Wirtschaftsgesetzgebung der Regierung Menem, unter dem Eindruck der Krise verabschiedet, umfasste zwei wichtige Rahmengesetze: Das Wirtschaftsnotstandsgesetz (*Ley de emergencia económica*) und das Staatsreformgesetz (*Ley de Reforma del Estado*). Das erste zielte auf eine sofortige, vorübergehende Reduzierung der öffentlichen Ausgaben, insbesondere im Bereich der Subventionen. Es ordnete an, Zuschüsse und Subventionen sowie Zuwendungen im Rahmen der Industrieförderung wie auch Einstellungen in Verwaltungsfunktionen, die eine Steigerung der staatlichen Verwaltungskosten mit sich bringen würden, für eine festgelegte Zeit auszusetzen. Auch sah es den Aufschub von Schuldenfälligkeiten und den Verkauf staatlicher Immobilien vor und stattete die Zentralbank mit der notwendigen Autonomie aus, um die Währungsstabilität gewährleisten zu können. Das zweite Gesetz war der Ausgangspunkt für die Privatisierungspolitik. Es enthielt einen Anhang mit einer umfangreichen Liste von Unternehmen, sowohl aus dem Bereich der öffentlichen Dienste wie auch der Grundstoffindustrie, die zur Privatisierung anstanden. Ebenso sah es die Konzessionierung öffentlicher Dienste und Projekte vor, wie zum Beispiel die Instandhaltung der Fernstraßen, die Infrastruktur der Eisenbahn und die Erdölsuche und -förderung.

Beide Gesetze gaben der Exekutive große Machtbefugnisse in die Hände und leiteten eine unilaterale Regierungszeit ein, in der es der Regierung möglich war, strukturelle Reformen ohne größere institutionelle Hindernisse zu implementieren. Dem Kongress verblieben lediglich Kontrollfunktionen zur Verfolgung der Implementierung dieser Gesetze durch die Einrichtung zweier Ausschüsse, bestehend aus Mitgliedern beider Kammern (*comisiones bicamerales*). Diese Machtkonzentration entsprach den politischen Bedürfnissen der Regierung, deren Überleben vom Fortschritt der Implementierung

der Reformen abhing.¹⁹ In der Tat konnte die Regierung durch diese Konzentration der Autorität ihre Pläne schnell umsetzen und ihre Entschlossenheit beweisen, die Rolle des Staates radikal zu verändern. Jedoch hatte dies den Preis grober Fehler, die früher oder später offenbar werden sollten. Anschuldigungen hinsichtlich Unregelmäßigkeiten und Korruption begleiteten die Arbeit der Regierung in dieser Etappe, ein hoher Grad von Willkür und Improvisation ersetzte die fehlenden administrativen Fähigkeiten des Staates. Im Falle der Privatisierungen wurde der Verkauf der staatlichen Unternehmen mit großer Geschwindigkeit durchgeführt, jedoch zum Preis von Zusagen für monopolistische Begünstigungen an den privaten Sektor.²⁰

Diese Situation änderte sich, als Cavallo als neuer Wirtschaftsminister eine zweite Etappe in der Implementierung der strukturellen Reformen einleitete. In dieser Phase wurde die Verpflichtung zu diesen Reformen erneut bekräftigt, aber es wurde auch ausdrücklich die Absicht betont, die Abläufe zu verbessern. Cavallo brachte nicht nur einen konkreten und detailliert ausgearbeiteten Aktionsplan mit in sein Amt, sondern auch eine große und

¹⁹ Die Konzentration der Entscheidungsmacht war ein herausragender Charakterzug der Regierung Menem. Sie tendierte dazu, Entscheidungszentren und Kontrollorgane zu neutralisieren, von denen abweichende Meinungen formuliert und damit der Vormarsch des Regierungsprogramms hätte gestört werden können. Unter diesen Organen befanden sich: Der Nationalkongress (*Congreso Nacional*), der häufig durch den Gebrauch von Notstands- und Dringlichkeitsdekreten umgangen wurde, mit denen die Exekutive Gesetzgebung ohne parlamentarische Beteiligung betrieb; der Oberste Gerichtshof (*Corte Suprema de Justicia*), dessen Zusammensetzung verändert wurde, um eine regierungsfreundliche Mehrheit zu schaffen; die Nationale Staatsanwaltschaft für verwaltungstechnische Untersuchungen (*Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas*) und der Rechnungshof (*Tribunal de Cuentas*), deren Führungen auch abgelöst wurden.

²⁰ Die Machtkonzentration in der Exekutive konnte die Einmischung äußerer Akteure vermeiden, die die Implementierung der Reformen behindert hätten, aber nicht den Weg zu schnellem Handeln frei machen. Die Komplexität und Verschiedenheit der Interessen innerhalb der Exekutive in der Regierung wurde bald offenbar, worauf der Präsident mit Strategien reagierte, die dazu tendierten, die Macht innerhalb der Regierungsstrukturen selbst zu konzentrieren. Gegenüber der potentiellen Hindernisse, der ideologischen Widerstände und vor allem der Verzögerungen, die die Implementierung der Entscheidungen des Präsidenten auf dem Weg durch die gewöhnlichen Kanäle der staatlichen Bürokratie erleben würde, wick man auf den Aufbau einer Art paralleler Verwaltung aus. Bezüglich der Privatisierungen wurde entschieden, dass die zu privatisierenden Unternehmen wie ausführende Organe zur Durchsetzung dieser Politik fungieren würden, dass jedoch ihre Leitung durch einen einzigen Verwalter oder Zwangsverwalter ersetzt würde. Dieser nahm seine Funktionen oft in Begleitung seiner eigenen Arbeitsgruppe auf, die ihn bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützte und die Verhandlungen mit anderen Akteuren führte. Über die Strategien der Exekutive siehe Llanos/Margueritis (1999).

zugleich kompakte Gruppe von Spezialisten, die sich durch ein technokratisches Berufsprofil auszeichneten und spezifische Ausbildung auf gewissen Fachgebieten vorweisen konnten. Viele besaßen hohe akademische Grade und Erfahrung. Die Positionierung dieser Technokraten auf höchstem Niveau in der Entscheidungsmacht und in den Schlüsselbereichen für die Reformen konnte das vorgenannte Fehlen von Planungsentwürfen und bürokratischen Fähigkeiten ersetzen, sowie den Grad der Entscheidungsautonomie gegenüber dem Druck der gesellschaftlichen Kräfte erhöhen und die Implementierung der Reformen in sinnvoller Weise voranbringen.

Die mit dem Konvertibilitätsplan erzielten Erfolge im Bereich der Stabilisierung veränderten zugleich den Rahmen, in dem die Reformen implementiert wurden. Einerseits gewann die Regierung mit der verbesserten Finanzlage und Glaubwürdigkeit größere Einflussnahme auf die Inhalte der Politik. Wie weiter oben ausgeführt, konnten Ziele wie Effizienz und Produktivität anvisiert werden, die vorher wegen der drückenden Finanzlage zurückgestellt worden waren, was sich im Falle der Privatisierungen in der parallelen Festlegung von Regulierungsrahmen ausdrückte. Andererseits wurden die Forderungen der politischen und sozialen Interessengruppen lauter, als die Krise weniger spürbar geworden war. Hier sah sich die Regierung gezwungen, auf deren Forderungen einzugehen, um die Führung im Reformprozess beibehalten zu können.

Daher brachte das neue, durch den Konvertibilitätsplan geschaffene Umfeld die Regierung dazu, den autokratischen Führungsstil zu mildern und es begann eine durch mehr Abstimmung gekennzeichnete Etappe der Implementierung der Reformen. Die Interessen der alten Koalitionsmitglieder – die Peronistische Partei im Kongress, die Gouverneure der Provinzen und die Gewerkschaftsführer – schlugen sich nieder in den Inhalten der Reformen, deren Abänderung die Regierung in vielen Fällen zustimmte, um die endgültige Sanktion zu erreichen.²¹ Die verbesserte fachliche Ausarbeitung der Reformen, die in dieser Etappe erreicht wurde, verhinderte nicht den gleichzeitigen Gebrauch politischer Hilfsmittel, die es gestatteten, die Opposition derer zu neutralisieren, die von der Implementierung betroffen wären. Unter diesen Mitteln befand sich, zum Beispiel, die Nachsichtigkeit der Regierung gegenüber den Provinzverwaltungen, die schließlich die strukturelle Anpassung auf Provinzniveau vereitelte oder zumindest aufschob (Gerchu-

²¹ Ein Beispiel für diese Etappe der Implementierung der Strukturreformpolitik ist das Gesetz zur Reform des Rentensystems, ein Projekt der Exekutive, das im Kongress wesentlich abgeändert wurde.

noff/Torre 1996: 757), sowie anderen alten traditionellen Mechanismen wie dem Klientelismus, die wegen konkreter politischer Unterstützung auf kurze Sicht angebrachter schienen als eine Sozialpolitik mit dem Ziel, die Qualifikation des menschlichen Kapitals zu verbessern (Palermo 1999: 247). Natürlich war all dieses begünstigt durch den verbesserten Zustand der Staatskassen, der dank der wirtschaftlichen Stabilität erreicht worden war.

Jedoch sollten die wirtschaftliche Blüte und der Optimismus nur vier aufeinander folgende Jahre dauern. 1995, nach der Erhöhung der Zinssätze in den USA und insbesondere nach der mexikanischen Abwertung, wurde die enorme Zerbrechlichkeit der von der Regierung Menem gewählten wirtschaftlichen Strategie offen sichtbar. Die massive Kapitalflucht, die Erhöhung der lokalen Zinssätze und die daraus folgende Rezession und Steuerkrise zeigten, wie sehr dieses Modell abhing von einem kontinuierlichen Zufluss ausländischen Kapitals und einer ununterbrochen steigenden inländischen Nachfrage (Gerchunoff/Torre 1996: 759). In dieser Krise sank das BIP, die Arbeitslosenzahl stieg und das Ungleichgewicht in den Staatskassen erschien erneut. So gab es auch neuen Anreiz zur Weiterverfolgung der Anpassungen im Staat (die Regierung startete ihre "zweite Staatsreform" und trieb die Reformen auf Provinzniveau voran), aber es konnte nicht verhindert werden, dass sich ein Klima des Unbehagens in der Bevölkerung und in der politischen und sozialen Führung ausbreitete, und dass diese Reformen auf halbem Weg stecken blieben.

5. Der neue Staat

Das sichtbarste Ergebnis der Staatsumwandlung, die während der neunziger Jahre in Argentinien durchgeführt wurde, ist wahrscheinlich die Verkleinerung oder Schließung von Institutionen, da die Veränderungen in diesen Jahren die Abschaffung eines wesentlichen Teils der Strukturen des Nationalstaates und deren Personalhaushalte beinhalteten. Diese institutionellen Veränderungen betrafen besonders jene Bereiche des Staates, die mit Funktionen wie Produktion von Gütern, Dienstleistungen und Regulierung der wirtschaftlichen Aktivitäten beschäftigt waren und die, wie wir weiter oben betrachtet haben, durch schnelle und tiefgreifende, gleichzeitig stattfindende Prozesse der Privatisierung und Deregulierung eingeschränkt (oder abgeschafft) wurden. In anderen Worten: Dem heutigen Staat fehlen sowohl seine Strukturen, als auch die früheren unternehmerischen und marktregulierenden Funktionen.

In Regierungskreisen wurde die Aufgabe dieser Funktionen als einzige Alternative gesehen und der Gesellschaft auch so präsentiert, damit der Staat – inmitten einer tiefen Finanzkrise – seine grundlegenden Funktionen wahrnehmen könne. Es wurde oft argumentiert, dass die Staatskonten sich erholen würden, sobald die Ausblutung der öffentlichen Kassen durch die Staatsbetriebe aufgehalten sei, und als Konsequenz daraus, auch die Erfüllung der primären Verpflichtungen des Staates gewährleistet sein würde. Wie Präsident Menem es am Anfang seiner Amtszeit ausdrückte: “es gibt keine tiefgreifendere Revolution für diese Zeit als dem Staat seine Rolle zurückzugeben, in der er seine Funktionen wie Justiz, Bildung, Gesundheit, Vorsorge, Sicherheit und Verteidigung voll erfüllt”.²² Obwohl jedoch heute der Abbauprozess des staatlichen Produktionsapparats folgerichtig scheint, kann schwerlich behauptet werden, dass die Erfüllung der im vorgenannten Zitat aufgezählten Funktionen sich gegenüber 1989 substantiell verbessert hätte. Im Gegenteil, der heutige Staat offenbart nicht nur große Schwierigkeiten dabei, diese Funktionen zu erfüllen, sondern auch den neuen, aus dem Transformationsprozess entstandenen Funktionen (wie die Regulierung der privatisierten Unternehmen) gerecht zu werden. Das verweist uns daher auf die Frage nach den Fähigkeiten des Staates, die nicht angesprochen werden kann, ohne die Art und Weise, wie die Reformen umgesetzt wurden und die Merkmale des politischen Prozesses, der diese Implementierung begleitete, zu berücksichtigen. Die Bildungspolitik und die Regulierungspolitik gegenüber der privaten Unternehmen der öffentlichen Dienste sind gute Beispiele für die Probleme, denen der argentinische Staat heute gegenübersteht.

Im Bereich der Bildung vervollständigte die Regierung unter Präsident Menem einen Dezentralisierungsprozess, der zwei Jahrzehnte zuvor unter dem Militärregime von 1976 begonnen hatte.²³ Mit der Sanktion einer Gesetzesvorlage der Exekutive wurde 1992 die Übertragung der Leistungen auf dem Bildungssektor sowie auch der Befugnisse und Funktionen über private Bildungseinrichtungen an die Provinzen und die Stadtregierung von Buenos Aires genehmigt, die bis dahin noch direkt durch das Bildungsministerium betreut worden waren.²⁴ Das heißt, dass das Gesetz 1,9% der öffentlichen

²² Ansprache des Präsidenten anlässlich der Eröffnung der Jahresausstellung für Viehzucht, Landwirtschaft und Industrie (zitiert bei Palermo 1999: 178).

²³ Die Militärregierung übergab den Provinzen die Hoheit über die Mehrheit der Grundschulen und einen großen Teil der weiterführenden Schulen (siehe Murillo 1999: 39).

²⁴ Zwei zusätzliche Gesetze späteren Datums vervollständigten die Bildungspolitik der Regierung Menem: Das Föderative Bildungsgesetz (*Ley Federal de Educación*), in dem

Grundschulen, 44,7% der Sekundarschulen und 32,5% der Einrichtungen auf tertiärem Niveau betraf (Murillo 1999: 40). In den zwei folgenden Jahren wurde die Übergabe dieser Einrichtungen in der Praxis umgesetzt, womit das Ministerium für Kultur und Bildung zu einem "Ministerium ohne Schulen"²⁵ wurde. Ihm verblieben die Funktionen der Formulierung und Koordinierung von politischen Maßnahmen, fachliche und finanzielle Unterstützung der Provinzen und der Entwicklung von Programmen zur Kompensation sowie zur Qualitätskontrolle des Bildungsangebots.

Dieser Übertragungsprozess ist extensiv kritisiert worden, weil die historischen Probleme der Qualität und Gleichheit des Unterrichts weiterhin bestehen bleiben. Die Mehrheit der Analysten stimmt darin überein, dass die Sorge um die Finanzkrise bei der Durchführung des ganzen Prozesses im Vordergrund stand. Tatsächlich sah das Übertragungsgesetz nicht die gleichzeitige Versorgung der Provinzen mit spezifischen wirtschaftlichen Mitteln vor, mit denen diese neu zu übernehmenden Leistungen hätten finanziert werden können. Als Folge daraus verblieb ein Teil der Leistungen auf dem Bildungssektor ohne Finanzierung. Auch konnte aufgrund der Schnelligkeit, die für die Implementierung der neuen Politik gefordert wurde, keine Vorbereitung von Arbeitsgruppen und Strukturen stattfinden, um die neuen Aufgaben adäquat zu erfüllen. Folglich sind die Ergebnisse dieser Politik sehr unterschiedlich ausgefallen, je nachdem welche Kapazitäten in jeder Provinz oder in jeder Einrichtung im Einzelnen vorhanden waren. Letztendlich, so die Kritik, hat die Dezentralisierung die vorhandene Ungleichheit verstärkt und die Bildungskluft zwischen den Provinzen und den armen und reichen Bevölkerungsteilen vertieft. Der Nationalstaat seinerseits fand sich nach der Aufgabe der direkten Verwaltung der Bildungseinheiten in ernststen Schwierigkeiten, seine neuen Funktionen zu erfüllen und die angesprochenen Probleme zu lindern. Das Fehlen der wirtschaftlichen Mittel ist gewiss der Kern des Problems (und führte dazu, dass das Ziel, die Investitionen im Bildungsbereich zu verdoppeln, zu dem man sich im Föderativen Bildungsgesetz (*Ley Federal de Educación*) verpflichtet hatte, nicht erreicht wurde), aber auch die verwaltungstechnischen Fähigkeiten des Staates trugen dazu bei. Daher waren die Ergebnisse ambivalent. Manche Autoren betonen zum Beispiel, dass der Soziale Bildungsplan (*Plan Social Educativo*) von 1993 seine aus-

die allgemeinen Funktionsregeln des Bildungssystems festgelegt wurden und ein weiteres Gesetz für die höhere Bildung.

²⁵ So ausgedrückt von Minister Salonia, erstem Bildungsminister der Regierung Menem (zitiert bei Nosiglia/Trippano 2000: 6).

gleichenden Ziele erfüllt habe und die Bildungsqualität der darin einbezogenen Schulen verbessert worden sei (Filmus 1998: 79). Andere jedoch unterstreichen, dass die alten klientelistischen Mechanismen mit dem Beginn der Umsetzung des Plans wieder auftauchten (Nosiglia/Trippano 2000: 12).

Auch die Ergebnisse bezüglich der Übernahme einer neuen Rolle durch den Staat als Regulierer sind weder einheitlich noch vollkommen positiv. Nach dem Privatisierungsprozess musste der Staat die Bedingungen für die Produktion von Gütern und für das Erbringen von Dienstleistungen durch die Privatwirtschaft regulieren. Wie Oszlak/Felder (1998: 168) aufzeigen, weicht die neue Regulierung wesentlich von der des vorherigen Entwicklungsmodells ab (das sich, wie wir weiter oben gesehen haben, durch sektorielle und territoriale Regelungen zu Steuervorteilen, Preiskontrollen oder Importlizenzen auszeichnete) und zielt eher darauf, mit gesetzlichen und verwaltungstechnischen Instrumenten solche Aktivitäten zu kontrollieren und zu lenken, die das öffentliche Interesse betreffen, wenn sie auch von privater Hand ausgeführt werden.²⁶ Nun erwies sich die Effektivität in der Ausführung dieser staatlichen Aufgaben aufgrund des institutionellen Aufbaus der Regulierungsbehörden und dem Umfeld, in dem diese agieren, als unterschiedlich je nach Art der Dienstleistung (Urbiztondo et al. 1998).

An erster Stelle ist hervorzuheben, dass die in den Privatisierungsverhandlungen zwischen Staat und Privatsektor ausgehandelten Konditionen in vielen Fällen unvorteilhaft für den Staat ausfielen und ihn in eine Lage politischer Schwäche brachten, aus der schwer herauszukommen war. Die Nutznießer waren im Allgemeinen die großen Wirtschaftsgruppen, die sich durch staatliche Garantien für hohe Ertragsraten, Zuweisung von Exklusivmärkten und Tarifierungen vor der Privatisierung genauso begünstigt sahen wie dadurch, dass kein gleichzeitiger Aufbau von Regulierungsrahmen und -behörden stattfand (Gerchunoff/Cánovas 1995: 486-493).²⁷ Die außergewöhnliche Macht, über die die neuen Besitzer dieser Unternehmen heute

²⁶ Wie diese Autoren verdeutlichen, umfassen die Regulierungsfunktionen im Besonderen die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Marktregeln, die Unterbindung unerwünschter Auswirkungen von Monopolen, die Verlangsamung der Konzentrierung der Einnahmen, die Förderung der Verteilungsgerechtigkeit und die Stimulierung des Wirtschaftswachstums.

²⁷ Dies trifft vor allem auf die Privatisierungen der ersten Etappen zu, als die wirtschaftlichen und politischen Zwänge dazu führten, den Privatisierungsprozess extrem schnell und willkürlich abzuwickeln und die Verhandlungsposition des Unternehmenssektors stärkte. Trotzdem war, den Erklärungen der Autoren zufolge, diese Art von Garantien und Begünstigungen für den Privatsektor auch in der zweiten Privatisierungsetappe zu finden.

verfügen, erschwert die Ausübung der Regulierungsaufgaben des Staates, obwohl man angesichts der lauter werdenden Forderungen der Öffentlichkeit nach Kontrolle versucht, den Missbrauch einzuschränken. An zweiter Stelle wurde darauf hingewiesen, dass nicht wenige der zur Ausübung der Regulierungsfunktionen geschaffenen Staatsorgane ein großes Defizit in ihrer institutionellen Fähigkeit aufweisen (Oszlak/Felder 1998: 170). Dieses Defizit, so die Autoren, erwächst aus der Schwierigkeit, in dem weiter oben beschriebenen Kontext zu handeln, aber auch aus der Art, wie diese Organe entworfen wurden, nach der ihnen Autonomie bezüglich der politischen Macht oder der von der Regulierung betroffenen Unternehmen zugeteilt oder abgesprochen werden kann. Andere Probleme, wie eine abnehmende Tendenz bei den Haushaltsmitteln, das Fehlen entsprechender Technologien zur Beschaffung von zur Ausübung der Funktionen unverzichtbaren Daten und die politischen Interferenzen in der Besetzung von Posten wirken dem Erfüllen ihrer Verantwortung entgegen. So ist die Unterbindung von Tendenzen zu unzulässiger Gewinnanhäufung seitens der Dienstleistungsunternehmen eine Aufgabe, auf deren Erfüllung nicht alle Behörden entsprechend vorbereitet sind.²⁸

Ausgehend von diesen Ausführungen könnte man zusammenfassend mit Repetto (1998: 15) festhalten, dass als Ergebnis des Umwandlungsprozesses der neunziger Jahre "die tiefgreifenderen organisatorischen Umwandlungen" offen geblieben sind. In anderen Worten, der Abbau des Unternehmerstaates und des gestützten Kapitalismus wurde nur von einer teilweisen Verbesserung der staatlichen Verwaltung begleitet. Die effiziente Implementierung von politischen Maßnahmen auf den Gebieten Soziales, Bildung, Kultur und Gesundheit ist sehr eingeschränkt und folglich erweisen sich auch die Ergebnisse für die Mehrheit der Bevölkerung als unbefriedigend. Die Bevölkerung muss außerdem die negativen Auswirkungen des Strukturwandels auf das Beschäftigungsniveau sowie die erhöhte Unsicherheit im täglichen Leben (ohne auf den Einsatz der Polizei vertrauen zu können) sowie die altbekannten Fehlfunktionen des Justizsystems ertragen.

²⁸ Urbiztondo et al. (1998) heben hervor, dass die Nationale Regulierungsbehörde für die Erdgasversorgung (*ENERGAS*) und die Nationale Regulierungsbehörde für die Stromversorgung (*ENRE*) diejenigen sind, die am meisten Autonomie bei der Entscheidungsfindung haben. Dagegen ist die Nationale Kommission für Kommunikation (*CNC*) in hohem Grade von der durch die Exekutive ausgeübten politischen Macht abhängig und die Regulierungsbehörde für Sanitäre Bauten und Dienste (*ETOSS*) hat eine Neigung zu Entscheidungen gezeigt, die vorteilhaft für das regulierte Unternehmen sind.

Jedoch waren nicht alle Ergebnisse der im vorigen Jahrzehnt durchgeführten Veränderungen negativ. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Stärkung der Steuerverwaltung und ein verbessertes makroökonomisches Management im Gefolge der von Menem implementierten Struktur-reformen. Zu danken war dies in erheblichem Maße der Einbindung von fachlich qualifiziertem Personal im Wirtschaftsministerium, was die Planung und Umsetzung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen verbesserte und zur Stärkung der institutionellen Autonomie gegenüber den Unternehmerfraktionen beitrug. Allerdings blieb diese Autonomie ebenso wie die verbesserte Steuereintreibung begrenzt, insbesondere wenn man die Schwierigkeiten des Staates bezüglich einer Regulierung der privatwirtschaftlichen Aktivitäten und die Konsolidierung der Einnahmenseite des Staates in Rechnung stellt. Mit der dramatischen Krise Ende 2001, die das Ende des Konvertibilitätsregimes bedeutete, kamen schließlich erneut Zweifel auf, ob die Struktur-reformen der neunziger Jahre überhaupt zu einer gesteigerten Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors geführt hatten.

6. Schluss

Dem dramatischen Ende einer Dekade stabiler Dollar-Peso-Parität ging eine dreijährige Rezession voraus, eine Verschlechterung der Lebensbedingungen und ein Anstieg der Armut, auf die die Bevölkerung zunächst mit einer Mischung aus Zorn und Besorgnis reagierte, die sich zunächst in den Parlamentswahlen vom Oktober 2001 in Stimmenthaltungen und Proteststimmen niederschlugen, später in sozialen Protesten und Gewaltausbrüchen und schließlich im Dezember zum Rücktritt der Regierung De la Rúa führten. Wenn dies die Antwort des argentinischen Volkes auf die lange Jahre durchgehaltene Politik der Haushaltskonsolidierung war, ist die Bilanz einer Dekade tiefgreifender wirtschaftlicher Reformen, deren Auswirkungen heute allerdings noch schwer abzuschätzen sind, ausgesprochen dürftig. Trotz umfassender wirtschaftlicher Reformen war der Zugewinn an Effizienz und wirtschaftlicher Produktivität eher bescheiden. Auch die staatliche Leistungsfähigkeit nahm auf jenen Gebieten, die der öffentlichen Hand noch verblieben waren, kaum zu. Das Haushaltsdefizit blieb ein Dauerproblem und mit ihm die "Armut" des Staates.

Die künftigen Jahre werden schwierig sein, der Kurs ist ungewiss, der Handlungsspielraum der Regierung zur Befriedigung der dringendsten Bedürfnisse der Bevölkerung wird eng sein, dies um so mehr, wenn es nicht gelingt, das verlorene Vertrauen im In- und Ausland wiederzugewinnen. Die

jüngste politische Geschichte Argentiniens hat gezeigt, dass der Pendelausschlag in die eine oder andere Richtung gefährliche Folgen haben kann. Die kommenden Monate werden zeigen, ob die Regierung Duhalde in der Lage ist, die Balance zu halten.

Literaturverzeichnis

- Canitrot, Adolfo (1994): "Crisis and Transformation of the Argentine State (1978-1992)". In: Smith, W./Acuña, C./Gamarra, E. (Hrsg.): *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Canitrot, Adolfo/Sigal, Silvia (1994): "Economic Reform, Democracy, and the Crisis of the State in Argentina". In: Nelson, Joan M. (Hrsg.): *A Precarious Balance. Democracy and Economic Reform in Latin America*. San Francisco: ICS Press.
- CEPAL (1994): *La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Corrales, Javier (1998): "Coalitions and Corporate Choices in Argentina, 1976-1994: The Recent Private Sector Support of Privatisation". In: *Studies in Comparative International Development*. Bd. 32, Nr. 4, S. 24-51.
- Damill, Mario/Frenkel, Roberto (1993): "Restauración democrática y política económica: Argentina, 1984-1991". In: Morales, J. A./McMahon, G. (Hrsg.): *La política económica en la transición a la democracia*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Domeniconi Héctor A./Gaudio R./Guibert, A. (1992): "Hacia un Estado moderno: el Programa de Reforma Administrativa". In: *Boletín Informativo Techint*, Nr. 269, S. 3-28. Buenos Aires.
- Edwards, Sebastian (1995): *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. Washington, D.C.: Oxford University Press.
- El Banco Mundial (1993) *Argentina's Privatisation Program: Experience, Issues, and Lessons*. Washington, DC: The World Bank.
- Filmus, Daniel (1998): "La descentralización educativa en el centro del debate". In: Isuani, A./ Filmus, Daniel (Hrsg.): *La Argentina que viene*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Gerchunoff, Pablo/Canovas, Guillermo (1995): "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica". In: *Desarrollo Económico*. Bd. 34, Nr. 136, S. 483-511.
- Gerchunoff, Pablo/Torre, Juan Carlos (1996): "La política de liberalización económica en la administración de Menem". In: *Desarrollo Económico*. Bd. 36, Nr. 143, S. 733-768.
- (1989): Reflexiones sobre el papel del Estado en América Latina. Documento presentado en el Simposio Internacional sobre la obra de Hirschman y una nueva estrategia de desarrollo para América Latina.
- Haggard, Stephan/Kaufman, Robert R. (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan/Kaufman, Robert R. (Hrsg.) (1992): *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Llanos, Mariana (1998): "El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)". In: *Desarrollo Económico*. Bd. 38, Nr. 151, S. 743-770. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Llanos, Mariana/Margheritis, Ana (1999): "Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante el primer período presidencial de Menem. El caso de las privatizaciones". In: *Política y Gobierno*. Bd. VI, Nr. 2, S. 441-475.
- Margheritis, Ana (1999): *Ajuste y Reforma en Argentina (1989-1995)*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Mosley, Paul/Harrigan, Jane/Toye, John (1995): *Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending*. London: Routledge.
- Murillo, María Victoria (1997): "Union Politics, Market-Oriented Reforms, and the Reshaping of Argentine Corporatism". In: Chalmers, Douglas et al. (Hrsg.): *The New Politics of Inequality in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- (1999): "Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralisation of Education in Argentina y México". In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Bd. 41, Nr. 1, S. 31-57.
- Nelson, Joan M. (1994): *Crisis económica y políticas de ajuste*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Nosiglia, María Catalina/Trippano, Sergio (2000): *Estado y educación en la Argentina de los '90. Documento presentado en el encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*. Hyatt Regency Miami, 16.-18.3.
- O'Donnell, Guillermo (1994): "The State, Democratisation, and Some Conceptual Problems". In: Smith, W./Acuña, C./Gamarra, E. (Hrsg.): *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. Coral Gables: University of Miami, North-South Centre.
- Orlansky, Dora (2000): *Silent Innovations in Federal Civil Service. Argentina 1989-1999. Documento presentado en el XVII Congreso Mundial de la IPSA*. Quebec, 1.-6. August.
- Oszlak, Oscar/Felder, Ruth (1998): "La capacidad de regulación estatal en la Argentina. Quis custodiet custodes?". In: Isuani, A./Filmus, Daniel (Hrsg.): *La Argentina que viene*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Palermo, Vicente (1999): "¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas". In: Torre, Juan Carlos et al. (Hrsg.): *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Palermo, Vicente/Novaro, Marcos (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Peruzzotti, Enrique (1997): *Post-Populist Democracies: Toward a Juridification of Politics? The 'Delegative Democracy' Argument Revisited. Documento presentado en el XX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Guadalajara, Mexico.
- Repetto, Fabián (1998): *Documento de trabajo sobre la administración pública argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Rojó, Pablo/Canosa, Armando (1992): "El programa de desregulación del gobierno argentino". In: *Boletín Informativo Techint*, Nr. 269, S. 29-49. Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos/Palermo, Vicente (1992): *A la sombra de la hiperinflación. La política de reformas estructurales en Argentina*. Unveröffentlicht.

- Urbizondo, Santiago/Artana, Daniel/Navajas, Fernando (1998): "La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos". In: *Desarrollo Económico*. Bd. 38 (Spezialausgabe), S. 7-39. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Waldmann, Peter (1997): "Von der Mega- zur Hyperinflation. Zur argentinischen Währungskrise der 80er Jahre aus der Sicht eines Nichtökonomen". In: Sevilla, Rafael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.): *Argentinien – Land der Peripherie?* Bad Honnef: Hörlemann, S. 276-286.
- Williamson, John (1993): *The Political Economy of Policy Reform*. USA: Institute for International Economics.